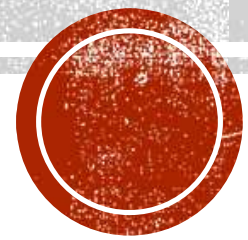
LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR ESTATAL: COMENTARIOS Y PRECISIONES

José María Pacori Cari

Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social



GENERALIDADES

- Con fecha 02 de mayo de 2021 se ha publicado en el Diario Oficial El Peruano la **Ley 31188** denominada **"Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal"**
- Esta norma entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación, esto es, el **03 de mayo del 2021**.
- Decreto de Urgencia 014-2020 (derogado) que también regulo la negociación colectiva en el Sector Público

COMENTARIO AL ARTÍCULO 1, OBJETO DE LA LEY

- **El artículo 28 de la Constitución Política del Estado** que indica *"El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático: (…)* ***2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales. La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado"***.
- El **Convenio 98 OIT** denominado "Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva" de 1949; por lo tanto, esta norma será de aplicación supletoria a la Ley 31188.
- El **Convenio 151 OIT** denominado "Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública" de 1978, norma laboral que también será de aplicación supletoria a la Ley 31188.

COMENTARIO AL ARTÍCULO 2, ÁMBITO DE APLICACIÓN

- Este artículo indica que no es aplicable a los trabajadores públicos que se encuentren excluidos de los derechos de sindicalización y huelga, remitiéndose para ello al artículo 42 y 153 de la Constitución Política del Estado que indican
- 1. El artículo 42 de la Constitución Política del Perú indica *"Se reconocen los derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos. No están comprendidos los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, así como los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional"*.
- 2. El artículo 153 de la Constitución Política del Perú establece *"Los jueces y fiscales están prohibidos de participar en política, de sindicarse y de declararse en huelga"*.

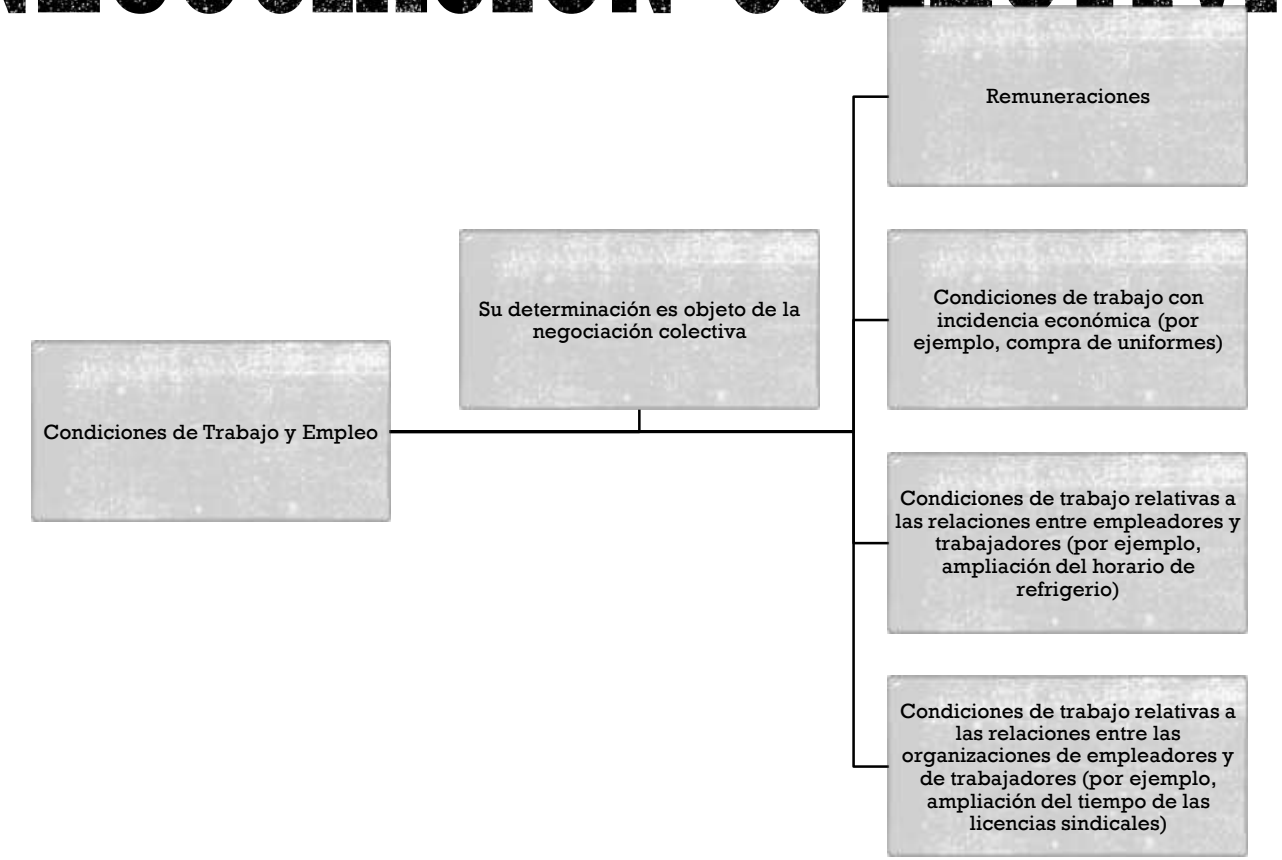
CUADRO ÁMBITO DE APLICACIÓN

La Ley 31188 es aplicable a las negociaciones llevadas a cabo entre organizaciones sindicales de trabajadores estatales de entidades públicas del:	1. Poder Ejecutivo 2. Poder Legislativo 3. Poder Judicial 4. Gobiernos Regionales 5. Gobiernos Locales 6. Organismos a los que la Constitución y sus leyes orgánicas confieren autonomía (por ejemplo, Tribunal Constitucional) 7. Entidades y organismos, proyectos y programas del Estado cuyas actividades implican el ejercicio de potestades administrativas.
La Ley 31188 no es aplicable	1. Las Empresas del Estado que se rigen por el TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo – Decreto Supremo 010-2003-TR – y su reglamento.
	2. Trabajadores públicos que se encuentran excluidos de los derechos de sindicalización y huelga, estos son: funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección; miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; jueces y fiscales.

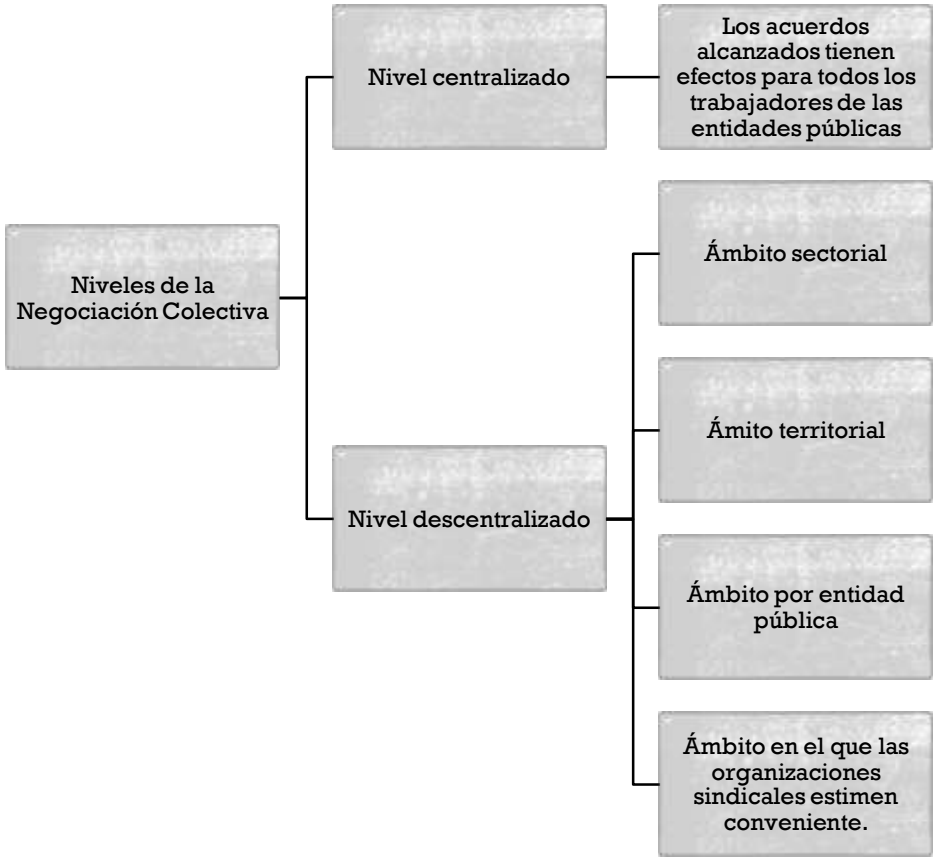
COMENTARIO AL ARTÍCULO 3, PRINCIPIOS QUE RIGEN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA ESTATAL

- Se establecen cuatro (4) principios:
- a) principio de autonomía colectiva
- b) principio de buena fe negocial
- c) principio de competencia
- d) principio de previsión y provisión presupuestal *"En virtud del cual todo acuerdo de negociación colectiva que tenga incidencia presupuestaria deberá considerar la disponibilidad presupuestaria".*

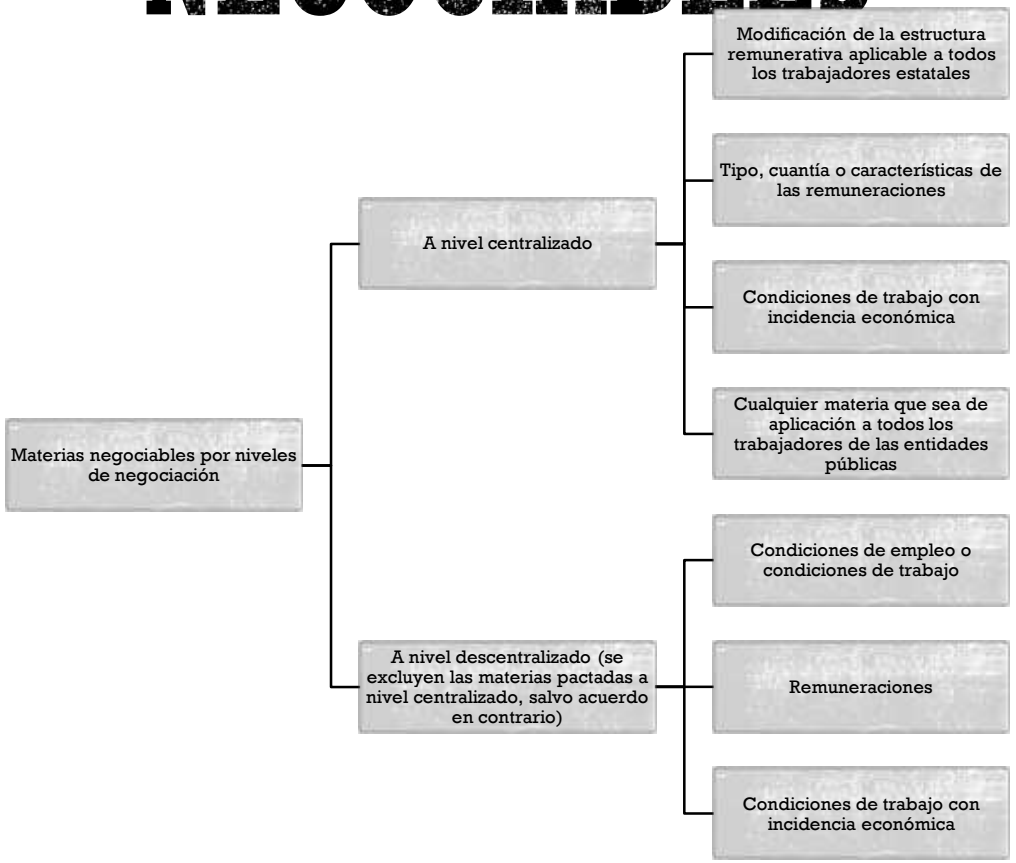
COMENTARIO AL ARTÍCULO 4, MATERIAS COMPRENDIDAS EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA



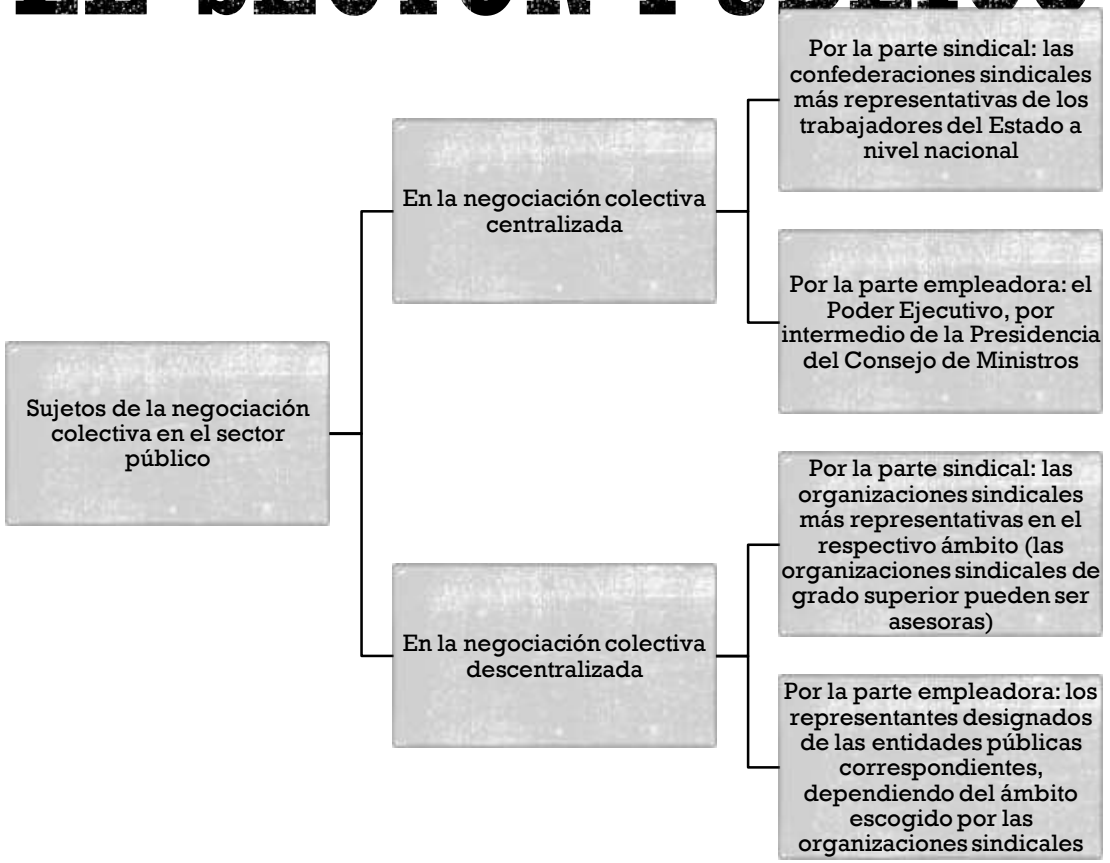
COMENTARIO AL ARTÍCULO 5, NIVELES DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA



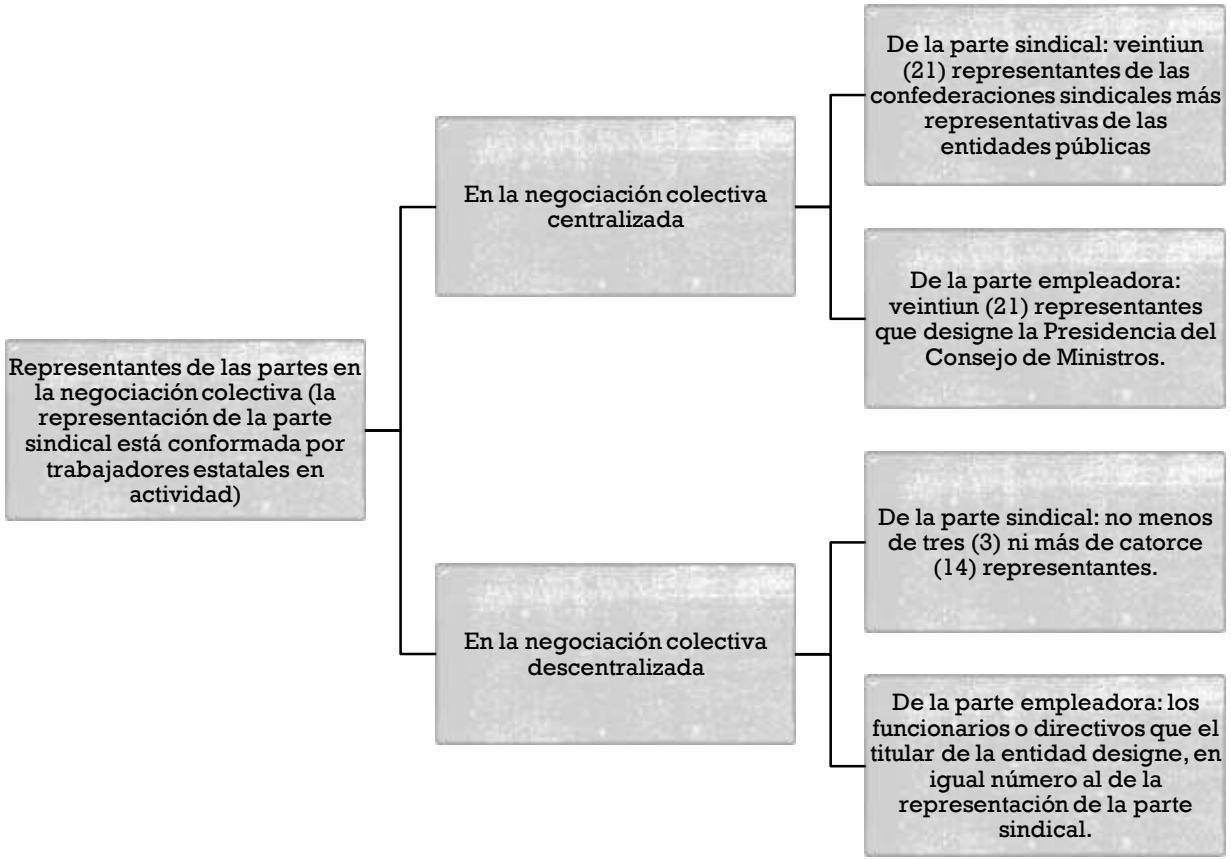
COMENTARIO AL ARTÍCULO 6, ARTICULACIÓN DE LAS MATERIAS NEGOCIABLES



COMENTARIO AL ARTÍCULO 7, SUJETOS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO



COMENTARIO AL ARTÍCULO 8, REPRESENTACIÓN DE LAS PARTES



COMENTARIO AL ARTÍCULO 9, LEGITIMACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES

- La interpretación de este artículo respecto de la legitimación de los sindicatos mayoritarios requiere tener en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 03655-2011-PA/TC que en sus fundamentos 15 y 16 indica lo siguiente *"De esta manera, la institución de la "mayor representatividad sindical" aparece como una solución intermedia entre el respeto a la pluralidad sindical, es decir, el igual tratamiento de los sindicatos, conforme al derecho de libertad sindical; y el fortalecimiento de la efectividad en la protección de los intereses de los trabajadores".*
- Asimismo, en el fundamento 18 de la STC indicada se establecen los deberes del sindicato mayoritario respecto del sindicato minoritario *"(…) sino que, dentro del ámbito en el que ejercen o representan sus intereses los sindicatos minoritarios, los pliegos, las propuestas, los reclamos u otros deben ser canalizados, escuchados o incluso, si fuera el caso, integrándose en forma activa en la negociación que lleve a cabo el sindicato mayoritario. Esto obviamente ocurrirá según el libre acuerdo con que los sindicatos mayoritarios y minoritarios establezcan como mecanismo más idóneo de participación mutua, ello a fin de no vaciar de contenido el derecho a la negociación colectiva del sindicato minoritario. El sindicato mayoritario, por su parte, tiene el deber de recibir todas las propuestas de las minorías sindicales y concertar de la mejor forma posible todos los intereses involucrados por las partes involucradas".*

COMENTARIO AL ARTÍCULO 10, FACULTADES DE LA REPRESENTACIÓN EMPLEADORA

- Este artículo indica que la representación de la parte empleadora **"garantiza la viabilidad presupuestal para la ejecución de los acuerdos adoptados"**, conforme a esto la representación de la parte empleadora no podría negarse a negociar por razones presupuestales.
- Es importante que se tenga en cuenta, respecto de las leyes anuales del presupuesto, lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional – Pleno Jurisdiccional recaída en los Expedientes 0003-2013-PI/TC. 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC que en su parte resolutiva indica *"Declarar INCONSTITUCIONAL la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales de los trabajadores de la Administración Pública contenida en las disposiciones impugnadas; en consecuencia, FUNDADAS EN PARTE, por el fondo, las demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra el artículo 6 de la Ley 29951, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013; por tanto, se declara: a) INCONSTITUCIONALES las expresiones "[...] beneficios de toda índole [...]" y "[...] mecanismo [...]", en la medida en que no se puede prohibir de modo absoluto el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva en la Administración Pública que implique acuerdos relativos a los incrementos remunerativos; y, b) INCONSTITUCIONAL, por conexión, y por reflejar una situación de hecho inconstitucional, la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales contenida en los artículos 6 de la Ley 30114, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, y 6 de la Ley 30182, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015."*

COMENTARIO AL ARTÍCULO 11, LICENCIAS SINDICALES PARA LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

- Está licencia sólo beneficia a los representantes de los trabajadores que integran la comisión negociadora, no se debe de confundir esta licencia con la licencia sindical que se otorga a los miembros de la junta directiva de la organización sindical; es importante indicar que si un trabajador, que no es miembro de la junta directiva de la organización sindical, es designado por la Asamblea Sindical como representante de la comisión negociadora podrá hacer uso de la licencia prevista en este artículo.
- Asimismo, se verifica que la licencia sindical que se otorga en este caso es con goce de remuneraciones, se entiende para facilitar la labor sindical y negociadora del trabajador favorecido; importante es indicar que para hacer uso de esta licencia se debe de comunicar al titular de la entidad.

COMENTARIO AL ARTÍCULO 12, INICIO DEL PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA

- Se indica que se inicia con la presentación del proyecto de convenio colectivo que contiene
- I. Nombre y domicilio de las entidades públicas involucradas
- II. Denominación y número de registro de la o las organizaciones sindicales que lo suscriben, y domicilio único
- III. La nómina de los integrantes de la comisión negociadora, debidamente acreditados
- IV. Las cláusulas que se someten a negociación y que se integran armónicamente dentro de un solo proyecto de convenio colectivo (…Condiciones de empleo, Condiciones de trabajo remunerativas, Condiciones de trabajo con incidencia económica, Condiciones de trabajo en las relaciones entre empleadores y trabajadores, Condiciones de trabajo en las relaciones entre la organización sindical y el empleador, Ámbito de aplicación…)
- V. Firma de los representantes sindicales integrantes de la comisión negociadora

COMENTARIO AL ARTÍCULO 13, PROCEDIMIENTO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA CENTRALIZADO

1. Escrito de presentación del Proyecto de Convenio Colectivo (entre el 01 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año)

2. Unidad de Recepción de la Presidencia del Consejo de Ministros

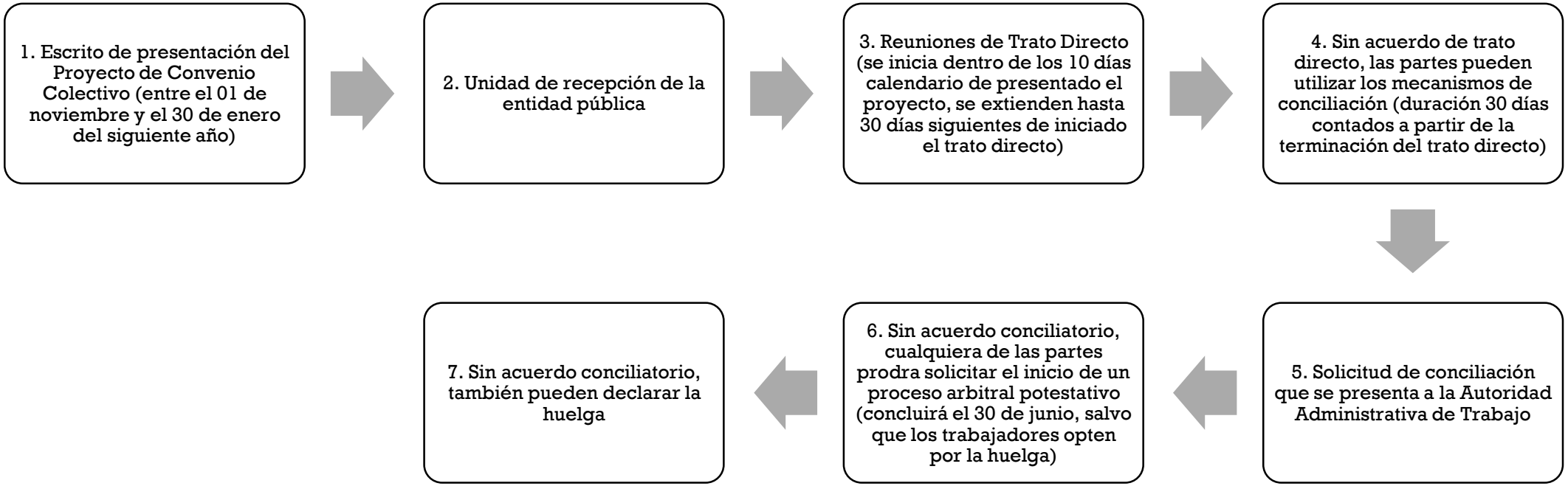
3. Reuniones de Trato Directo (se inicia dentro de los 10 días calendario de presentado el proyecto, se extienden hasta 30 días siguientes de iniciado el trato directo)

4. Sin acuerdo de trato directo, las partes pueden utilizar los mecanismos de ley: conciliación, mediación, arbitraje, huelga (duración 30 días contados a partir de la terminación del trato directo)

5. Suscripción de los acuerdos por Convenio Colectivo

6. Remisión de los Acuerdos con incidencia económica por la Presidencia del Consejo de Ministros dentro de los 5 días de su suscripción al órgano presupuestal competente (MEF)

COMENTARIO AL ARTÍCULO 13, PROCEDIMIENTO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DESCENTRALIZADO



COMENTARIO AL ARTÍCULO 14, DERECHO DE INFORMACIÓN

- Si la entidad pública no hace entrega de la información, lo hace parcialmente, o se niega, consideramos que se debe de aplicar supletoriamente el TUO de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública – Decreto Supremo 021-2019-JUS –
- El incumplimiento en la entrega de la información en el plazo de veinte (20) días de solicitada podrá acarrear responsabilidad administrativa y responsabilidad penal
- Se establece un plazo de entrega de la información de 20 días de solicitada, se entiende que este plazo al generarse en un procedimiento administrativo se entiende que es en días hábiles.

COMENTARIO AL ARTÍCULO 15, INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE INFORMAR

- Al hacer referencia a la comisión de una infracción muy grave en materia de relaciones laborales, el órgano competente para imponer la sanción de multa en caso de incumplimiento de la entrega de información serán los fiscalizadores de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL.

COMENTARIO AL ARTÍCULO 16, DEBER DE BUENA FE

- El listado de los actos de mala fe en la negociación colectiva no es taxativo:
- a. La no entrega de información dentro del plazo establecido en el artículo 14 de la presente ley.
- b. Negarse a recibir el pliego que contiene el proyecto de convenio colectivo y a negociar en los plazos y oportunidades establecidas en la Ley.
- c. La no concurrencia a las negociaciones, audiencias y reuniones citadas y las tardanzas reiterativas.
- d. La designación de negociadores que carezcan de facultades suficientes para la adopción de acuerdos.
- e. La no formulación de propuestas conducentes a lograr acuerdos.
- f. La denegatoria de licencias sindicales para la preparación del pliego y para las reuniones que demande el procedimiento de negociación colectiva o el incumplimiento de las condiciones acordadas por las partes para facilitar la negociación.
- g. La realización de cualquier práctica cuyo objeto sea dificultar, dilatar, entorpecer o hacer imposible la negociación colectiva.
- h. La realización de cualquier tipo de acto antisindical que impida a las y los representantes sindicales ejercer el derecho de negociación colectiva.

COMENTARIO AL ARTÍCULO 17, CONVENIO COLECTIVO

- Se indica expresamente que el convenio colectivo **"tiene fuerza de ley"**, con lo que el convenio colectivo en el sector público es una norma legal.
- Cláusulas que disponen el pago de **incrementos remunerativos** se estará al considerando décimo cuarto y décimo quinto de la Casación Laboral 11028-2016 Cajamarca de 15 de noviembre de 2018 emitida por la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República que indican *"Bajo esa premisa, si bien no se reconoce expresamente en la cláusula que este incremento tiene el carácter permanente, esto no impide concluir que por la naturaleza del beneficio que reconoce el citado Convenio Colectivo se constituye como una cláusula normativa.* ***En ese sentido, constituyendo la cláusula que reconoce el incremento salarial una cláusula normativa y en aplicación del principio de interpretación más favorable al trabajador corresponde establecer que el beneficio que ella regula tiene una naturaleza permanente,*** *incorporándose automáticamente al contrato de trabajo cuya vigencia se interpreta como norma jurídica"*

COMENTARIO AL ARTÍCULO 18, ARBITRAJE LABORAL EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

- Se indica expresamente que el arbitraje laboral está a cargo de un tribunal arbitral, por lo que no será posible recurrir a un árbitro único.
- El numeral 18.5 del artículo 18 de la Ley 31188 que indica *"Al resolver, el tribunal arbitral recoge la propuesta final de una de las partes o considera una alternativa que recoja los planteamientos de las partes".*
- Esto es diferente a la negociación colectiva en el sector privado que en el artículo 65 del TUO de la Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo – Decreto Supremo 010-2003-TR indica *"El laudo recogerá en su integridad la propuesta final de una de las partes. Sin embargo, por su naturaleza de fallo de equidad, podrá atenuar posiciones extremas".*
-

COMENTARIO AL ARTÍCULO 19, LAUDO ARBITRAL

- Se indica que el laudo arbitral tiene la naturaleza del convenio colectivo, por lo que conforme al artículo 17, numeral 17.1 de la Ley 31188 **el laudo arbitral también tiene fuerza de ley**.
- Se establece la **excepción por incumplimiento de laudo** en caso que la entidad inicie un proceso de impugnación o nulidad de laudo arbitral; la entidad sólo puede interponer estas acciones en tanto esté ejecutando el laudo arbitral.
- Se otorga la naturaleza procesal de título ejecutivo a los laudos económicos por lo que ante el incumplimiento se podrá demandar en un proceso laboral de ejecución.

COMENTARIO AL ARTÍCULO 20, COMUNICACIÓN A LA AUTORIDAD COMPETENTE

- Indica que para su registro y archivo se remitirá el convenio colectivo o laudo arbitral a la autoridad competente, se entiende al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, salvo que se indique su remisión a la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR.

COMENTARIO AL ARTÍCULO 21, APORTE SINDICAL

- Este aporte se refiere a los trabajadores no sindicalizados, se paga por única vez, por los gastos generados durante el proceso de negociación colectiva
- Este aporte no podrá ser superior al 0.5% de las remuneraciones mensuales de un trabajador, *ejemplo*, si el trabajador percibe 930 soles, el 0.5% equivaldría a 4.65 soles.

COMENTARIO A LA ÚNICA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA, DEROGACIÓN

- 1. El artículo 40 de la Ley 30057, derechos colectivos del servidor civil.
- 2. El artículo 41 de la Ley 30057, normas específicas respecto a la sindicación.
- 3. El artículo 42 de la Ley 30057, solicitudes de cambio de condiciones de trabajo o condiciones de empleo.
- 4. El artículo 43 de la Ley 30057, inicio de la negociación colectiva.
- 5. El artículo 44 de la Ley 30057, de la negociación colectiva.
- 6. El artículo 45 de la Ley 30057, ejercicio de la huelga.
- 7. El Decreto Legislativo 1442, Decreto Legislativo de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público
- 8. El Decreto Legislativo 1450, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, y la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

COMENTARIO A LA 1RA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL, VIGENCIA DE CONVENIOS

- Se establece que *"Todos los acuerdos logrados por convenios colectivos anteriores más favorables o beneficiosos al trabajador mantienen su vigencia y eficacia"*.
- Esto garantiza el principio de progresividad de los derechos laborales por el cual los derechos laborales evolucionan no involucionan.

COMENTARIO A LA 2DA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL, APORTES Y REGISTRO DE AFILIACIÓN

- Se establece que las entidades y empresas del sector estatal, facilitan el cumplimiento del proceso de descuentos de los aportes sindicales; asimismo, se indica que la autoridad administrativa de trabajo implementa un registro de afiliación sindical de trabajadores estatales.